



Del 11-S al 11-M: el papel de España en la Unión Europea

*Carlos Closa Montero **

Tema: El 11-S impactó sobre la UE y los procesos desarrollados desde entonces, fundamentalmente la negociación de la Constitución. Ahora, el 11-M abre nuevos interrogantes sobre las posibles repercusiones de estos terribles atentados terroristas perpetrados en Madrid.

Resumen: A pesar que aún es pronto para evaluar las repercusiones del 11-M sobre la Unión Europea, este análisis se centrará sobre dos cuestiones que merecen una reflexión: la primera se refiere al impacto que el 11-M tendrá sobre la política europea del nuevo gobierno español y la segunda al efecto que estos acontecimientos tendrán sobre la relación transatlántica.

Análisis: El 11-S impactó sobre la UE y los procesos desarrollados desde entonces, fundamentalmente la negociación sobre la Constitución. En 2001, los europeos demostraron unívocamente su apoyo a EEUU y a su población, de forma innegable y rotunda, apoyo que se extendió a la intervención (respaldada por la ONU) en Afganistán. A partir de aquí, el amplio y binario dogma antiterrorista de la administración Bush, extendido a una variedad de situaciones y países, culminó con un desencuentro entre algunos estados de la UE y EEUU y, lo que resulta más preocupante, un enfrentamiento apenas encubierto entre lo que Rumsfeld denominó la "Vieja" y la "Nueva" Europa en torno a la invasión de Irak.

Es todavía pronto para evaluar las repercusiones del 11-M sobre la UE, así que los intentos de valoración en la inmediatez de los acontecimientos pueden tener un carácter excesivamente apresurado y provisional. No obstante, dos cuestiones merecen una reflexión: La primera se refiere a cómo informará el 11-M la política europea del nuevo Gobierno español, lo cuál es particularmente relevante por el papel desempeñado en los últimos tiempos por el anterior Gobierno. La segunda se refiere al efecto sobre la relación transatlántica, sometida a una fuerte tensión a causa de la guerra de Irak. Consideradas en conjunto, ambas permiten plantear la siguiente hipótesis: el 11-M puede suponer el cierre de las cuestiones abiertas por el 11-S en el ámbito de la construcción europea, situando la preocupación con la amenaza terrorista como un elemento insoslayable en el proceso de integración, cerrando la división entre la "Vieja" y la "Nueva" Europa y trasladando el fulcro de la relación transatlántica hacia un mayor bilateralismo (EEUU-UE).

La conjunción de los atentados, el cambio de gobierno y el abandono de la política europea del anterior ejecutivo permiten intuir que España puede ocupar una posición central en los próximos acontecimientos en el seno de la UE. Los propios atentados del 11-M atraen la atención de la UE y sus Estados miembros hacia el país cuyo Gobierno saliente había dejado traslucir en más de una ocasión un cierto euroescepticismo, al

* Área de Ciencia Política y de la Administración, Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza

tiempo que se había convertido en un obstáculo principal en las negociaciones sobre la Constitución. La solidaridad manifestada de forma mundial ha encontrado, si cabe, una plasmación particularmente intensa en Europa y sus Estados miembros: varios primeros ministros y ministros de Asuntos Exteriores europeos estuvieron presentes en las manifestaciones de Madrid el viernes día 12 (contrastando con la conspicua ausencia de miembros de la administración Bush), los minutos de silencio guardados en Francia, Bélgica, Italia, Alemania, Croacia (desconozco si se guardó un minuto de silencio en EEUU), la interpretación del himno español en el cambio de guardia en Buckingham Palace, la iniciativa del PE de designar el 11-M como el Día Europeo de las Víctimas del Terrorismo y el minuto de silencio en la Cámara. Se trata, por supuesto, de acontecimientos simbólicos y, quizá, de evidencia anecdótica. O quizá no tanto. Lo que estas demostraciones espontáneas trasladan es la inadecuación de referirse a la "Vieja" y "Nueva" Europa si la primera se cargaba de connotaciones negativas y de insolidaridad. Los gobiernos y poblaciones de la UE se han ocupado de trasladar un intenso sentimiento de condolencia, solidaridad e, incluso, fraternidad. De alguna manera, la "comunidad de emociones" que estas reacciones emotivas (en lo que tienen de espontáneas y populares) manifiesta confirma las percepciones de un espacio público europeo y una incipiente identidad ciudadana iniciadas por la actitud ampliamente compartida de oposición a la guerra de Irak.

Esta percepción confirma y reforzará las líneas centrales de la política europea del propio PSOE, que hunden sus raíces en las anteriores etapas de gobierno y que se caracterizan por favorecer una mayor integración en una línea federal y recomponer la relación con Francia y Alemania. En algunas cuestiones, como el debate sobre la redefinición del Pacto de Estabilidad, puede ocurrir que diferencias ideológicas se trasladen en posturas sustancialmente diferentes, mientras hay ciertos temas en los que el nuevo Gobierno no tendrá mucho margen de maniobra con respecto a las posturas mantenidas por el anterior (por ejemplo, las negociaciones sobre las próximas perspectivas financieras). El talante conciliador y pro-europeísta de Zapatero puede ser una baza negociadora que permitirá cubrir con un guante de seda posturas muy sólidas. No debe despreciarse el potencial negociador derivado de la percepción de otros líderes europeos de que España puede desbloquear la situación de la Constitución a cambio de algunas concesiones. Contrariamente a los argumentos exhibidos por el anterior Gobierno de que España no era el único obstáculo en la negociación de la Constitución, parece que el cambio de gobierno ha impulsado automáticamente el relanzamiento del proceso.

De forma inmediata, el contexto creado por el 11-M más el cambio de gobierno en España se proyecta en dos ámbitos específicos. Por una parte, la política antiterrorista de la UE, en la que es esperable continuidad e intensificación de iniciativas anteriores. Por otra, el reforzamiento paulatino de la línea que preconizaba el distanciamiento de la política de la administración Bush sobre Irak y, lo que es lo mismo, una reinterpretación de la relación transatlántica.

La política antiterrorista de la UE

La principal conclusión del Consejo Extraordinario de Ministros de Justicia e Interior del 20 de marzo ha sido un compromiso para activar las medidas tomadas a raíz del 11-S que languidecían por falta de voluntad política. Otras iniciativas están sobre la mesa: así, se ha acordado establecer un "coordinador de seguridad", encargado de racionalizar y dar coherencia a las actividades de la UE en la lucha contra el terrorismo, y reforzar los intercambios de información entre las autoridades policiales y judiciales. La propuesta más ambiciosa, la creación de un embrión de CIA europea, consistente en una agencia de inteligencia, pero sin los servicios policiales (propuesto por el Gobierno de Austria y apoyado por los de Bélgica e Irlanda, además de la propia Comisión y el Alto Representante), ha chocado con las reticencias de los países a compartir información e inteligencia. De ahí que el Gobierno español explore las opciones de avanzar en una

“cooperación reforzada” junto a los cuatro grandes. Finalmente, se ha barajado también la posibilidad de una entrada en vigor anticipada de la “cláusula de solidaridad” prevista en el borrador de Constitución, que contiene una referencia específica al terrorismo a instancias del Gobierno de Aznar. El conjunto de medidas enfatizan la importancia de la inteligencia, la información y el contraespionaje como medios para combatir el terrorismo, así como el principio de legalidad como eje rector de esas medidas.

El Gobierno entrante, lógicamente, continuará las líneas maestras de la política antiterrorista del anterior Gobierno y Rodríguez Zapatero la ha colocado, de hecho, como una prioridad de su Gobierno, en un contexto que ha reforzado la percepción del terrorismo como la amenaza básica a la seguridad europea en los Gobiernos de otros Estados miembros. España es un país clave en esta política; ya desde la etapa de González, el interés de los sucesivos Gobiernos ha sido “europeizar” la política antiterrorista; es decir, crear respuestas europeas para prioridades que, en los 80 y 90, eran sostenidas como tales por pocos países y, fundamentalmente, por España. Iniciativas como la *Euroorden* han resultado de un proceso de gestación a través de varios Gobiernos aunque es justo señalar que el empeño de los Gobiernos de Aznar y, sobre todo, el nuevo panorama abierto tras el 11-S impulsaron, decisivamente, la adopción de medidas en el ámbito de la cooperación judicial y policial europea.

La política antiterrorista del nuevo Gobierno seguirá, probablemente, la línea europeizadora. La percepción del problema es ya generalizada y, en este contexto, España puede apelar a su desgraciada experiencia con el terrorismo para que la UE explore y explote elementos de la política antiterrorista española, cuyo pilar central es el respeto escrupuloso de la legalidad. El declarado compromiso “europeísta” de Zapatero (junto a las desgraciadas circunstancias) puede ser una baza puesta al servicio de la exigencia de un cumplimiento más rápido y activo del paquete de medidas antiterroristas.

La relación transatlántica

Si la política antiterrorista de la UE reflejará continuidad e intensificación, es obvio que la confluencia del 11-M con el cambio de Gobierno en España va a reforzar la línea crítica con la administración Bush dentro de la UE. Los planteamientos del PSOE sobre el tema son conocidos; lo que es más novedoso es como la toma de postura de Rodríguez Zapatero ha afectado y puede afectar a otros Gobiernos de la UE (la *onda larga* de la que habla Eugenio Scalfaro), en particular los de Italia, el Reino Unido y Polonia. El Gobierno polaco ha comenzado a expresar también titubeos sobre las razones de su presencia en Irak y el primer ministro ha reconocido “haber sido inducido a error en relación con la existencia de armas de destrucción masiva”. Los Gobiernos del Reino Unido e Italia experimentan dificultades crecientes para explicar y justificar sus opciones. En conjunto, la coalición de apoyo a la política exterior de la actual administración Bush se debilita porque las bases sobre las que se ha construido no eran sólidas. No se había probado concluyentemente la existencia de armas de destrucción masiva en Irak y, por ello, en ausencia de una resolución específica de Naciones Unidas justificando la invasión, la intervención ordenada por la administración Bush es ilegal e ilegítima. Los Gobiernos de la UE están confluyendo poco a poco sobre este punto, lo que significa la emergencia de una postura cada vez más común.

Esto, sin embargo, no significa un debilitamiento del vínculo transatlántico, sino meramente, plantear su inviabilidad sobre posturas unilaterales sostenidas por aliados *ad hoc* en oposición a otros países europeos (en particular para España, las posturas del anterior Gobierno serían puramente insostenibles al margen o sin el apoyo de EEUU – como también su preeminencia está en relación directa al enfrentamiento de EEUU con Francia y Alemania y es posible que si esta hubiese desaparecido, la influencia española hubiese declinado–). Los Gobiernos europeos, aunque son reos de cierta tibieza, reconocen el terrorismo como el problema clave de seguridad a comienzos del siglo XXI,

pero rechazan que la solución al problema sea la política exterior específica de la administración de George W. Bush.

La cuestión específica en la que se plantea la relación transatlántica es la situación en Irak. Es falso interpretar el rechazo del planteamiento de la actual administración norteamericana como un rechazo a contribuir a la solución de la situación Iraquí. Independientemente de las causas de esta situación, los Gobiernos europeos consideran imprescindible la estabilización y la democratización de Irak, e incluso los Gobiernos de los Estados miembros de la UE más críticos con el actual Gobierno norteamericano ha expresado su deseo de colaborar (de la misma forma que lo han hecho ya en Afganistán). Contrariamente a lo que parecen sugerir algunas opiniones, la situación ofrece una oportunidad magnífica para una política inclusiva de todos los europeos en el esfuerzo de reconstrucción de Irak (y no debe olvidarse que Francia y Alemania fueron explícitamente excluidas por la administración Bush).

La línea de encuentro pasa, necesariamente, por buscar una nueva resolución de Naciones Unidas que otorgue un mandato (ampliamente respaldado) cuyo objetivo sea garantizar la transición a la democracia y es previsible que, dada la presencia de España, Francia y Alemania en el Consejo de Seguridad de la ONU, y sus posturas coincidentes, se pueda dar un esfuerzo de coordinación entre estos tres países, posiblemente con el apoyo de Rusia y quizá también con una actitud comprensiva del Gobierno británico para “convencer” a la administración norteamericana de ceder el control a Naciones Unidas.

Conclusiones: De forma inmediata, el contexto creado por el 11-M más el cambio de Gobierno en España se proyecta en dos ámbitos específicos. Por una parte, la política antiterrorista de la UE, en la que es esperable continuidad e intensificación de iniciativas anteriores. Por otra, el reforzamiento paulatino de la línea que preconizaba el distanciamiento de la política de la administración Bush sobre Irak y, lo que es lo mismo, una reinterpretación de la relación transatlántica.

Carlos Closa Montero

*Área de Ciencia Política y de la Administración, Departamento de Derecho Público,
Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza*